
Ricardo Zuluaga Gil

EL EJECUTIVO LEGISLADOR

1. Introducción - 2. Legislación en Estados de Excepción - 2.1 Conmoción Interior - 2.2 Conmoción Exterior - 2.3 Emergencia Económica - 3. Controles a la legislación excepcional - 4. Delegación Legislativa - 5. Otros Decretos con Fuerza de Ley - 6. Otras formas de intervención del ejecutivo en el legislativo.

1. INTRODUCCIÓN

La técnica jurídica surgida de la filosofía política de la revolución francesa se caracterizaba por la completa dependencia de los actos del ejecutivo respecto de la ley. La tendencia dominante, en consonancia con los postulados de la democracia popular, fue la de disminuir al máximo las labores del ejecutivo y no establecer valla alguna a la acción legisladora del parlamento.¹ Así, la aparición de las leyes de origen y producción parlamentaria fue una de las novedades más importantes de cuantas aportó la revolución liberal, novedad que radica no en el surgimiento de las leyes y los parlamentos, de suyo bastante antiguos, sino en la introducción del monopolio teórico del parlamento sobre la producción de normas escritas.

Pero es sabido que este monopolio tuvo una duración efímera, pues bien pronto el ejecutivo recuperó un nada desdeñable resto de su secular poder normativo: primero por el ejercicio mismo de la potestad reglamentaria que le es propia; segundo porque la iniciativa legislativa se fue desplazando de los parlamentarios al ejecutivo por la inadecuada e insuficiente dotación técnica de estos frente a un ejecutivo que está mejor

¹ cfr. Vidal Perdomo, Jaime: «Derecho Administrativo», pág. 344

informado y asistido para formular soluciones a los problemas públicos, lo cual conduce a que hoy día casi toda la legislación sea de origen gubernamental;² y tercero porque al ejecutivo se le fueron concediendo facultades extraordinarias que se han convertido en habituales y ordinarias. A la luz de estos fenómenos es fácil entender que la función legislativa se haya desequilibrado, al menos frente a los viejos postulados liberales; desequilibrio que se ha visto favorecido a partir de la instauración del llamado Estado Social y de sus políticas benefactoras, que implican dotar al ejecutivo de más y mejores recursos jurídicos para la implementación de las políticas económicas y de defensa, reduciendo el campo de acción de la ley formal³ y produciendo una de las quiebras más resonantes de los principios esenciales del constitucionalismo liberal porque el carácter de ley general con el contenido clásico es sustituido por leyes medida, leyes planificadoras y en definitiva normas singulares que se adaptan más y mejor a determinadas necesidades del Estado social intervencionista, lo que genera un aumento global de las normas positivas, especialmente las originadas en el gobierno y la administración.⁴ Y esta transformación se ha justificado presentándola como un mal inevitable consecuencia de la incapacidad congénita de los parlamentos para producir normas con la rapidez, cantidad y contenido técnico que el Estado contemporáneo parece exigir.⁵

El desarrollo cronológico del deterioro del monopolio parlamentario es muy sencillo: en los orígenes revolucionarios se asienta la regla de la asunción total y excluyente por el parlamento de toda actividad normativa. La primera quiebra a esta regla consistió en el inmediato reconocimiento al ejecutivo de un poder reglamentario, en principio para el puro y simple desarrollo de las leyes y muy poco después para la regulación de todas aquellas materias no reservadas por la Constitución a la ley. La segunda

² cfr. Sábica, Luis Carlos: «La Constitución y su Defensa» pág., 347

³ cfr. Cáceres Corrales, Pablo: «Crítica Constitucional», pág., 309

⁴ De Carreras, Francesc: «Norma y Ordenamiento Jurídico en la Constitución Española», pág. 45

⁵ Santamaría Pastor, Juan Alfonso: «Fundamentos de Derecho Administrativo», págs. 625 y 626

quiebra se dio por el desconocimiento del principio capital del sometimiento del reglamento a la ley, originado en la defectuosa delimitación de las respectivas esferas de potestad normativas del gobierno y del parlamento y la inexistencia de mecanismos de control de la legalidad de los reglamentos, lo que generó que los reglamentos infringieran las leyes o invadieran el terreno reservado al legislador. Y la normalización de esta situación anómala e irregular vino a ser la próxima cota a conquistar por el ejecutivo, habilitando los mecanismos precisos para que las normas gubernamentales pudieran modificar regularmente las leyes y penetrar abiertamente en el campo reservado a estas. La consecución de este objetivo se produjo en el primer cuarto de este siglo por la emergencia derivada tanto de la primera gran guerra como de las crisis económicas posteriores, que obligaron a los parlamentos a otorgar poderes excepcionales a los ejecutivos.⁶ Dichos poderes se manejaban a través del principio del estado de necesidad, mediante el cual se conferían una serie de poderes implícitos al ejecutivo y que ha sido sustituido en el constitucionalismo moderno por técnicas que pretenden juridificar en lo posible las reacciones ante las situaciones de necesidad, previendo habilitaciones a los poderes públicos para que asuman competencias más allá de sus atribuciones ordinarias.⁷

La concesión de facultades al ejecutivo puede realizarse en forma muy diversa: de manera amplia, lo que puede conducir a una dictadura constitucional o habida cuenta de los riesgos que esta práctica implica, se prefiere establecer una serie de competencias predeterminadas que los poderes públicos pueden asumir durante los estados excepcionales cuya finalidad es el mantenimiento de la Constitución y únicamente durante el tiempo necesario para obtenerla. La proporcionalidad se configura por tanto como elemento indisociable de las medidas excepcionales en el régimen constitucional y por ello se suelen prever diversos escalones de las situaciones excepcionales según la gravedad de la emergencia.⁸

⁶ Santamaría Pastor: op. cit., pág. 628

⁷ López Guerra, Luis: «Introducción al Derecho Constitucional», pág. 208

⁸ López Guerra: op.cit., págs. 209 y 210

A la luz de los anteriores planteamientos se ha sostenido recientemente que en el Estado Democrático, el gobierno es el titular del poder normativo en general, tanto del poder legislativo como del reglamentario, de este último en exclusiva y del primero de manera compartida y esto supone una inversión del planteamiento tradicional de la división de poderes ya que el gobierno es el que estatuye, el que legisla y el parlamento es en la práctica el órgano de control de la legislación que envía el gobierno.⁹

Colombia no ha escapado a estos fenómenos mundiales ya que una de las características propias de la vida de este país durante la casi totalidad de lo que va corrido de este siglo y no se exagera al afirmar que la nota predominante que ha caracterizado la vida colombiana durante los 180 años de vida republicana, es la coexistencia entre orden y violencia. Ante una situación como esta, ha resultado perentorio consagrar un conjunto de instrumentos de excepción que permitan afrontar el dilema de conservar el orden sin sacrificar los derechos y libertades políticas¹⁰ y esto ha facilitado que el sistema de gobierno presidencialista haya derivado en Colombia hacia la prepotencia del ejecutivo y a ello debe añadirse que en Colombia, como en muchos países, la legitimación política del Presidente supera la del Congreso, porque la suya es directamente personalizada mientras que la de aquél es colectivizada. Tal vez ello no es más que el resultado natural del espíritu que movió a los constituyentes de 1886, que se puede sintetizar perfectamente en una celebre frase del no menos celebre Miguel Antonio Caro, quien afirmaba que la Constitución de Colombia era una Constitución monárquica pero desafortunadamente electiva.¹¹ Ello sin tener en cuenta que como afirma Eduardo Santa, en Colombia el Congreso no ha servido para garantizar la efectividad del sistema democrático, sino para desprestigiarlo.¹²

⁹ Balaguer Callejón, Francisco: «Fuentes del Derecho», T. II, págs. 72 y 73

¹⁰ cfr. Manrique Reyes, Alfredo: «La Constitución de la Nueva Colombia», pág. 157

¹¹ cfr. Restrepo Piedrhitá, Carlos: «Constituyentes y Constitucionalistas Colombianos del Siglo XIX», págs. 141 y 142

¹² cfr. Santa, Eduardo: «Instituciones Políticas», pág. 77

Y esta situación sigue vigente a pesar de que la Constitución de 1991 no ha hecho cosa distinta que recuperar para el Congreso las más elementales funciones que a este la corresponden y se quiso reducir el dilatado presidencialismo que inspiró la carta de 1886 y que había sido característico de nuestras instituciones a partir de la independencia, con la única excepción de la Constitución de 1863. Se tenía la idea general que el exceso de facultades presidenciales había ido derivando en gobiernos autoritarios, sin control suficiente y con riesgo de ejercicio netamente personal.¹³ Y es que el Presidente colombiano, así la institución se inspirara en su versión original, la estadounidense, se desarrolló en nuestro contexto cultural e histórico -herencia de una sociedad monárquica, jerarquizada, confesional y con ribetes de feudalismo- en un sentido autoritario, caudillista y personalista que hizo borroso el esquema de un gobierno con separación de poderes.¹⁴

A pesar de esos esfuerzos, la Constitución de 1991 mantiene un ejecutivo fuerte y muy activo legislativamente. Veamos como se materializa en el ejercicio de esta función que le es extraña:

2. LEGISLACIÓN EN ESTADOS DE EXCEPCIÓN

El reconocimiento de la potestad legislativa en favor del ejecutivo, significa escindir en 2 la función legislativa, reconociéndola no solo en el Congreso que la ejercen por sí mismo o que la delega en el gobierno, sino también en este último como una potestad propia. La única diferencia entre ellos está en que una sólo es posible en caso de extraordinaria y urgente necesidad, mientras que la otra no está sometida a ese límite.¹⁵

El ejercicio de esta facultad legislativa obedece a la existencia de una situación de necesidad cuya excepcionalidad quiere subrayarse mediante

¹³ cfr. Uribe Vargas, Diego: «La Constitución de 1991 y el Ideario Liberal», pág. 165

¹⁴ cfr. SÁCHICA, Luis Carlos: «Nuevo Constitucionalismo Colombiano», pág. 301

¹⁵ cfr. De Otto, Ignacio: «Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes», pág. 212

su adjetivación de extraordinaria, es decir inusual e imprevisible, además de urgente, o sea no susceptible de ser afrontada a través de los procedimientos legislativos ordinarios, ni siquiera por el de urgencia.¹⁶

Se entiende entonces que los estados de excepción sean más necesarios y apremiantes en países que como el nuestro, aún no han conseguido una cabal institucionalización y presentan restos de anarquismo y larvada resistencia al orden legal, que exigen tratamientos más drásticos, al lado de una paulatina y gradual educación para el ejercicio de la ciudadanía.¹⁷ Por eso, bajo la denominación de «estados de excepción», el Constituyente de 1991 agrupó 3 mecanismos constitucionales destinados a conjurar situaciones de anormalidad o crisis y que son generados por causas distintas: guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social y ecológica. En ello difiere la regulación de la Constitución de 86, que bajo la denominación de estado de sitio agrupaba tanto la guerra exterior como la conmoción interior. Pero adicionalmente la institución de la emergencia económica ha sido perfeccionada al complementarla con la emergencia social y ecológica, ello en clara consonancia con los principios rectores proclamados por la Carta en el preámbulo y los principios fundamentales.

2.1 CONMOCIÓN INTERIOR

Tiene como antecedente el art. 121 de la Constitución del 5 de agosto de 1886 (estado de sitio), cuyo uso exagerado llevó a una deformación grave del estado de derecho en Colombia. Se caracterizaba por los siguientes elementos: se aplicaba por igual a la guerra exterior y a la conmoción interior; el Presidente quedaba *ipso facto* investido de todas las facultades que permitía la Constitución y vulneraba el estado de derecho al permitir la expedición y suspensión de leyes sin otro límite que la presunta conexidad

¹⁶ García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández: «Curso de Derecho Administrativo», pág. 134

¹⁷ cfr. Sábica: «Nuevo ...», pág. 305

con las causas que llevaron a su implantación y las leyes expedidas o suspendidas, produciéndose una invasión desmedida de la órbita legislativa. Así se regularon situaciones tan disímiles como el proceso de paz, la A.N.C., se dictó legislación en los campos penal, fiscal, laboral, etc.¹⁸ Hoy está consagrado en el art. 213 y se ha reglamentado su ejercicio de forma bastante restrictiva respecto de los poderes del ejecutivo como una clara reserva o defensa del Congreso.

Del art. 213 nacen 2 especies de decretos esencialmente, aunque la doctrina distingue una serie de variedades que no es el caso referenciar aquí:

Los de carácter político administrativo, que a su vez se subdividen en dos: los que declaran turbado el orden público y en estado de conmoción la República y el que lo declara restablecido. Ninguno de ellos crea, modifica o extingue una situación jurídica de carácter general. El decreto sobre la turbación del orden público es la condición previa para que el ejecutivo quede investido de facultades legislativas. Es un derecho que nace por autorización expresa de la Carta y que tiene la virtualidad de ampliar las facultades normativas del presidente. De la misma forma el que lo levanta, pues se limita a declarar el regreso a la normalidad, asunto eminentemente administrativo y no legislativo.

Decretos Legislativos: son el núcleo esencial constitutivo de la actividad legislativa desplegada por el gobierno. Operan en doble vía, suspenden las leyes que sean incompatibles con el estado de sitio y reemplazan con disposiciones transitorias los estatutos suspendidos.

La naturaleza transitoria del estado de sitio se hace patente por la previsión del art. 213 de acuerdo a la cual, una vez levantado aquel, dejarán

¹⁸ cfr. Manrique Reyes: op. cit., págs. 157 a 159.

de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado el gobierno, lo que es lógico, porque su aplicación se agotó al producirse la restauración del orden.

Los decretos de estados de excepción no pueden derogar leyes, solamente pueden suspender la vigencia de las leyes que sean incompatibles con ellos. Es decir, los decretos extraordinarios de los estados de emergencia, rodeados de las formalidades constitucionales, sólo alcanzan a suspender las disposiciones incompatibles con el estado de sitio, no derogan ninguna ley, ni están por encima de la Constitución o de la ley.¹⁹ Sin embargo y aunque tienen un período de duración máximo de 90 días, éste es prorrogable hasta por dos períodos iguales, lo que indica que se puede llegar a extender por 270 días, aunque la segunda prorroga requiere concepto previo y favorable del Senado. Adicionalmente el gobierno tiene la facultad de prolongar la vigencia de los decretos legislativos por 90 días más. Así que cabe la posibilidad concreta de que el país viva todo un año (360 Días) bajo la vigencia de una legislación extraordinaria.²⁰

2.2 CONMOCIÓN EXTERIOR

Se trata de una distinción novedosa consagrada en el art. 212 de la Constitución y que está prevista para los casos en que se presenten actos de fuerza exterior contra el Estado. Está orientada pues a los fenómenos internacionales y la distinción además resulta loable porque es de suponer que en la guerra exterior seguramente hay unidad nacional frente a la agresión, mientras que en el conflicto interno la sociedad se encuentra dividida y enfrentada.

2.3 EMERGENCIA ECONÓMICA

De las facultades extraordinarias para enfrentar el orden público, se pasó en los años treinta a la teoría del llamado orden público económico,

¹⁹ cfr. Pérez, Francisco de Paula: «Derecho Constitucional Colombiano», pág. 340

²⁰ cfr. Ujas de la Fuente, Carlos: «Interpretación y Génesis de la Constitución Colombiana de 1991», pág. 369

en tanto se entendió que el malestar económico y social puede dar lugar a la turbación del orden público.²¹ En Colombia en concreto, la institución, hoy recogida en el art. 214 de la C.N., surgió en la reforma constitucional de 1968, cuando el constituyente consideró conveniente, para evitar extralimitaciones en el empleo del estado de sitio, separar el tratamiento de los aspectos de índole pública, los problemas de orden público y los aspectos de carácter económico y social. Y como no está bien probada la conveniencia y efectividad de la institución en tanto el desorden social, resultante de precarias condiciones económicas, es inherente a esa situación de subdesarrollo,²² por eso se exige que los hechos que generan la declaratoria de emergencia económica deben ser sobrevinientes, es decir que aparezcan sorpresivamente y en consecuencia los hechos crónicos o consuetudinarios no pueden constitucionalmente dar pie a la declaratoria de una emergencia.

La Constitución de 1991 adicionó esta figura con la previsión de las posibles catástrofes naturales o tecnológicas, es decir catástrofe no políticas, no producidas intencionalmente por el ser humano, sino consecuencia de acción de agentes naturales o errores humanos.²³

3. CONTROLES A LA LEGISLACIÓN EXCEPCIONAL

Hay dos controles a la actividad del gobierno durante los estados de excepción: uno político atribuido al Congreso y otro judicial encomendado a la Corte Constitucional.

En cuanto al segundo, ha existido alguna duda respecto a si la Corte puede o no conocer de los decretos que declaran el Estado de Conmoción

²¹ cfr. Vidal Perdomo, Jaime: «Relaciones entre la Ley y los Reglamentos», pág. 570

²² cfr. SÁCHICA: «Defensa ...», págs. 369 y 372

²³ cfr. Pérez Royo, Javier: «Curso de Derecho Constitucional», pág. 705

si cumple con los requisitos formales ya que es al gobierno en forma privativa al que corresponde apreciar si existe o no la perturbación del orden público.²⁴ Pero tanto la Corte Suprema de Justicia en su momento, como la Corte Constitucional han sido contundentes en sostener su competencia para el control no sólo desde el punto de vista formal, si no también material o sustancial.

Inicialmente la Corte Suprema se limitó su competencia a la revisión de los aspectos formales, es decir que se cumplieran los requisitos previstos, sin analizar si se daba la ocurrencia de los hechos que justificaban la declaratoria de un estado excepcional y así lo ratificó en la sentencia del 3 de julio de 1975, donde afirmaba que los motivos que habían movido a modificar el estado ordinario de derecho, era una decisión potestativa de manera discrecional del gobierno y que no correspondía a la Corte calificar la conveniencia de su expedición y vigencia, ni enjuiciar la apreciación del gobernante sobre su oportunidad y necesidad, ni tampoco su conexidad fáctica.²⁵ Sin embargo esta jurisprudencia fue posteriormente modificada y hoy está plenamente aceptado que el juez de constitucionalidad puede precisar si se presentaban las condiciones excepcionales que ameritaban la declaratoria del estado excepcional.

Respecto del control político, hay que decir que el A.L. N° 1 de 1960, modificó el art. 121, ordenando la reunión obligatoria del Congreso y concediéndole la facultad a este de acusar ante la C.S.J. los decretos extraordinarios. Esta reforma se suprimió en la reforma de 1968, estableciéndose el control automático de los decretos legislativos por la C.S.J, reforma que también redujo sensiblemente los poderes del ejecutivo durante los estados de excepción, pasando de una competencia general

²⁴ cfr. Copete Lizarralde, Alvaro: «Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano», pág. 234. Otro doctrinante que se suma a esta posición es Juan Manuel Charry Ureña quien sostiene que la Corte no es competente para controlar de fondo los decretos que declaran los estados de excepción porque esta es una facultad discrecional del gobierno. Cfr. «Justicia Constitucional», pág., 149

²⁵ cfr. Sarmiento Buitrago, Luis: «El Estatuto Jurídico de los Estados de Excepción», págs. 31 a 37

para dictar normas en épocas de turbación del orden público, a una institución de poderes enumerados. Era el Presidente el que debía convocar al Congreso dentro de los 10 días siguientes a la convocatoria del estado de sitio y si no lo hacía, el Congreso se reunía por derecho propio, sesionando mientras durara el estado de sitio, así se aseguraba el control político sobre los actos del gobierno.²⁶

Actualmente este control lo recogen de forma muy ambigua los incisos 3 del art. 212, 4 del art. 213 y 5 del art. 215. Disposiciones que básicamente limitan la función de control político a una mera observancia de lo que ocurre y al seguimiento puntual de los informes que le rinda el gobierno, que sólo tiene el deber de notificar de las medidas que está tomando, pero en ningún momento debe rendir cuentas.

4. DELEGACIÓN LEGISLATIVA

La competencia legislativa reside en el Parlamento, pero este puede por diferentes razones delegar en el gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas. La delegación puede suponer o bien una renuncia por la propia ley a su primacía, con la consiguiente llamada al reglamento para que entre a innovar una regulación anterior formulada con rango de ley; o bien una apertura al reglamento de las materias inicialmente reservadas a la ley, una extensión de la potestad reglamentaria más allá de su ámbito ordinario, resultando así una alteración ocasional que deja indemne el sistema general de fuentes que resulta de la Constitución.²⁷ Aunque para Esmein la idea de delegación contraría un principio del derecho público francés: el de la soberanía nacional, pues para él, el parlamento no posee la propiedad de la potestad legislativa sino sólo la titularidad de su ejercicio en nombre de la nación y no puede disponer de ella entregándola a otro órgano estatal.²⁸

²⁶ cfr. Vidal Perdomo, Jaime: «Derecho Administrativo», pág. 291

²⁷ García de Enterría y Fernández: op. cit., pág. 244

²⁸ En su obra «De la Délégation du Povoír Législatif», citad por Santamaría Pastor: op. cit., pág. 648

El gobierno no puede subdelegar la delegación; esta no puede ser genérica si no otorgada en forma expresa para materia concreta; no puede concebirse de forma implícita por el silencio legislativo; se deben de fijar plazos que no pueden ser indeterminados, así que la delegación se agota tanto cuando el gobierno hace uso de ella, como cuando transcurre el tiempo o plazo para su ejercicio.

En Colombia, ninguna de las constituciones anteriores a la de 1886 previó la concesión de tales facultades, e incluso varias de ellas las prohibieron expresamente, así: la de 1832 (art. 76), la de 1843 (art. 68), la de 1858 (art. 30), y la de 1863 (art. 50).²⁹ Consagradas en el art. 76.12 de la anterior Constitución y hoy recogidas en el art. 150.10 C.N., en virtud de ellas el presidente se convierte en un legislador por vía de excepción. Esto constituye un rompimiento del principio de separación de poderes e implica la coexistencia de dos legisladores, al menos mientras esté reunido el Congreso. El arbitro supremo que determina si hay las exigencias de necesidad o si la conveniencia aconsejan ese otorgamiento de facultades, es el propio Congreso en el entendido de que siendo el ejecutivo el gran conocedor de los detalles de la situación nacional, el solo hecho de pedir esas autorizaciones, le da un respaldo a su necesidad o conveniencia, pues quien mejor conoce el problema y ha de enfrentarlo, es quien sabe mejor los remedios aplicables.³⁰

La consagración del numeral 10 del art. 150 tiene un criterio muy restrictivo, la disposición impone a la institución fuertes limitaciones en cuanto a materia, tiempo, iniciativa y mayoría requerida para la aprobación de las leyes respectivas. Así se ha disminuido ostensiblemente la capacidad gubernamental para ejercer la función legislativa por delegación del Congreso. Además se impone la prohibición de conceder facultades para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, así como para decretar impuestos, constituyen un freno para los abusos que anteriormente se cometieron al amparo del entonces art. 76 de la vieja constitución.³¹

²⁹ cfr. Fernández Botero, Eduardo: «Las Constituciones Colombianas Comparadas» pág. 183

³⁰ cfr. Fernández Botero: op. cit., pág. 181

³¹ cfr. Uribe Vargas: «La Constitución de 1991 ...», pág. 155

Las facultades se confieren mediante leyes de Autorización que deben versar sobre materias que la Constitución encomiende al legislador, pues no puede autorizar el Congreso al ejecutivo para hacer lo que a él le está vedado. Así pues la ley también puede ser controlada por este motivo y el decreto ley por exceder la legislación o por quebrantar la Constitución. Si sólo se demanda la ley y esta es declarada inconstitucional, *ipso iure* caen también los decretos leyes dictados con fundamento en ella.³² Si el Presidente dicta un decreto que exceda las facultades otorgadas, lo violado no es la ley de facultades, sino la Constitución misma, porque no es de la ley de donde nace esa potestad extraordinaria, sino de la propia Constitución.³³ Además el Congreso en todo tiempo y por iniciativa propia puede modificar los decretos leyes dictados por el gobierno en ejercicio de la facultades extraordinarias. Eso le permite a las cámaras enmendar los errores cometidos y recuperar la plena competencia legislativa.³⁴

La causa del aumento del poder jurídico del gobierno a través del decreto ley se ha dado por la complejidad en la actual problemática del Estado. La resolución de asuntos de carácter económico, la adopción de normas adecuadas de administración pública, suponen estudios previos, asesoría de técnicos, una autoridad que zanje las discrepancias y unifique los criterios y vivencia de los problemas. Y en este sentido, frente al Parlamento, la administración ocupa una situación de ventaja, pues dispone de antecedentes en sus archivos, posee el equipo de trabajo necesario, puede contratar expertos, vive diariamente los problemas reales y puede mediante los ministros o el presidente mismo imponer criterios unificadores.³⁵ Y aunque la institución debe perdurar; su uso debe ser muy moderado y no debe servir para esquivar la obligación parlamentaria de legislar cuando

³² cfr. Sanín Greiffestein, Jaime: «La Defensa Judicial de la Constitución», pág. 181

³³ cfr. Copete: op. cit., pág. 219

³⁴ La C.C ha sostenido que el presidente sólo puede hacer uso de la facultad por una vez, de forma tal que expedido el decreto ley que la desarrolla, la autorización se extingue. cfr. SCC C-510 y C-511 de septiembre 3 de 1992 y C-608 del 14 de diciembre de 1992.

³⁵ cfr. Vidal Perdomo: «Derecho Administrativo», pág. 293

el Congreso, sin perjuicio, pueda hacerlo con la presteza requerida por las circunstancias. Que solamente en los casos extremos, propicie la coexistencia de dos legisladores.³⁶

Cuando el decreto rebasa la delegación, cuando va más allá de las previsiones autorizadas y de los límites señalados por la ley delegante, se da el fenómeno del Decreto *ultra vires*. Pero hay quien sostiene que ese exceso no puede ser decreto ley, porque la norma no se puede autoconceder ese rango y por tanto quedan sujetos al control de la jurisdicción ordinaria. En España, donde se ha abordado con detenimiento el asunto, el Tribunal Constitucional ha dicho que es una vulneración de la Constitución, pero también ha dicho que ese control corresponde a los jueces ordinarios (STC 47/84, 29 y 51/82 y auto 69/83). Así pues, las disposiciones *ultra vires* al carecer de la validez propia de la ley, están privadas también de la protección que les es propia, por eso los tribunales pueden proceder a su inaplicación, es decir que la norma *ultra vires* es nula y esa nulidad puede hacerse valer ante cualquier jurisdicción.³⁷

Por el contrario pienso que el control de los *ultra vires*, parece indudable que sólo lo puede ejercer la Corte Constitucional, que es la que tiene el control de las normas con fuerza de ley. El supuesto carácter meramente reglamentario del exceso es un postulado carente de base positiva puesto que el Derecho Legislativo posee fuerza de ley a todos los efectos en tanto no se declare la existencia del exceso.

5. OTROS DECRETOS CON FUERZA DE LEY

El gobierno tiene otra posibilidad para expedir normas con fuerza de ley bajo un supuesto muy preciso que se da cuando el Congreso no aprueba el plan nacional de inversiones públicas en los tres meses siguientes a su presentación. En este caso el gobierno podrá ponerlos en vigencia mediante decretos con fuerza de ley (art. 341).

³⁶ cfr. Fernández Botero: op. cit., pág. 184

³⁷ cfr. De Otto: op. cit., págs. 191 y 192

Hay que agregar también los decretos extraordinarios de desarrollo inmediato de la Constitución, exótica figura que se justifica porque expedida la nueva constitución, se encontraba en receso el Congreso y se hacía necesario dar un desarrollo legal a la Constitución en los aspectos considerados de mayor importancia. Estos tienen el rango de la ley a la que están sustituyendo.

El ejecutivo también puede dictar decretos autónomos o reglamentos constitucionales. Su expedición no depende de la voluntad del Congreso ni de su control, no pueden modificar las leyes, pero tampoco pueden ser modificados por ella. Son de competencia excluyente e inmediata del ejecutivo y reglamentan en forma autónoma y directa ciertas normas constitucionales que de manera expresa lo autoricen.³⁸ El C.E en las sentencias del 14 de noviembre del 62, 28 de junio y 29 de septiembre del 63, configuró una teoría de los reglamentos constitucionales: las normas jurídicas que dicta el presidente para el cumplimiento de las tareas propias que le asignó la Constitución, son normas jurídicas emanadas de la autoridad del Presidente, pero no para ejecutar las leyes, sino para el cumplimiento de sus funciones constitucionales propias, son actos independientes de la ley.³⁹

6. OTRAS FORMAS DE INTERVENCIÓN DEL EJECUTIVO EN EL LEGISLATIVO

Finalmente hay otra importante interferencia del gobierno en la actividad legislativa, constituida por la iniciativa universal e ilimitada sobre todas las materias legíslables, e incluso goza de iniciativa reservada en los asuntos referidos al plan de desarrollo económico-social, organización de la administración nacional, autorizaciones para contratar, presupuesto, banco de la República, crédito público, comercio exterior, cambio

³⁸ cfr. Gaona Cruz, Manuel: «Control y Reforma de la Constitución en Colombia», pág. 104

³⁹ cfr. Vidal Perdomo: «Relaciones ...», pág. 584

internacional, régimen salarial y prestaciones de la administración pública, transferencias y participaciones en las rentas nacionales, aportes a empresas industriales y comerciales y exención de impuestos nacionales (art. 154.2). Estas restricciones al Congreso son originarias de 1968 y están justificadas por el propósito de ordenar las finanzas públicas con criterios técnicos y políticas continuadas que impidan la improvisación, el oportunismo y el despilfarro demagógico de los recursos estatales. Es decir el Presidente tiene el monopolio sobre los temas más importantes de la vida nacional. Además puede obligar al Congreso a dar prelación a sus proyectos, participa en los debates representado por los ministros y puede objetar por inconvenientes o inconstitucionales los proyectos de ley.